

TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN PRIVADA*

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**

En sesión de 9 de noviembre de 2005, los Ministros que integramos la Primera Sala de esta Suprema Corte resolvimos, por unanimidad de cuatro votos, el Amparo en Revisión 1048/2005, en el sentido de confirmar en la materia de la revisión, la sentencia recurrida, y negar el amparo a las quejas respecto de los artículos 2, 7, 13, 14, 18, 19 y 43 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ley de Transparencia), vigentes en el 2004.

Al respecto, comparto el sentido de la resolución de la Primera Sala, mas no la totalidad de las consideraciones expresadas en la misma, en razón de lo siguiente:

Me parece que, en este asunto, una cuestión central radicaba en analizar los alcances y, en su caso, límites del derecho de los particulares para exigir, con base en la Ley de Transparencia, que se les dé acceso a la información de otros particulares cuando ésta obre en poder de alguna autoridad, a la luz de la tesis aislada del Pleno de esta Suprema Corte número P.LX/2000, de rubro: “derecho a la información. Su ejercicio se encuentra limitado tanto por los intereses nacionales y de la sociedad, como por los derechos de terceros”, que fue invocada por las ahora recurrentes en los conceptos de violación que hicieron valer en su demanda de garantías.

A fin de analizar este punto, conviene tener presente que en los conceptos de violación y en los agravios que, en su oportunidad, hicieron valer las quejas, esencialmente se duelen de que la Ley de Transparencia es inconstitucional por violación a las garantías de seguridad jurídica y legalidad previstas por los artículos 14 y 16, en virtud de que el legislador federal permite que las autoridades federales puedan proporcionar a cualquier persona que lo solicite información o documentación que sea propiedad de los particulares y que éstos hayan tenido que proporcio-

* El contenido de este documento derivó del Voto concurrente que formuló el Ministro José Ramón Cossío Díaz en el amparo en revisión 1048/2005.

** Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

*** Se agradece el apoyo de la Lic. Lorena Goslinga para la elaboración de este documento.

nar ante las autoridades federales; en el caso concreto, los convenios de interconexión de redes de telecomunicación celebrados por ellas.

Lo anterior, en su opinión, ocasiona inseguridad jurídica, habida cuenta que dicha información o documentación es de su propiedad y no por el hecho de que la misma se encuentre en poder de otra persona de naturaleza pública, deben y pueden ser consideradas como información o documentación pública gubernamental y, por ende, de acceso ilimitado a cualquier persona.

De acuerdo con las argumentaciones de las quejas, la Ley de Transparencia es inconstitucional porque permite la intromisión en los papeles, documentos y posesiones de los gobernados como un fin en sí mismo, y no como un medio para que las autoridades cumplan con la atribución que legalmente les compete de verificar el cumplimiento de disposiciones legales, lo que evidentemente genera un margen de inseguridad para cualquier gobernado.

Asimismo, indicaron las ahora recurrentes que el alcance imperativo de la Ley reclamada las afecta al obligarlas a tolerar que la tercera perjudicada conozca el contenido de los convenios de interconexión objeto de su solicitud de información, los cuales no se relacionan con el desempeño de alguna autoridad, pues únicamente se refieren a acuerdos de voluntades suscritos entre dos o más concesionarios de telecomunicaciones, quienes no tienen el carácter de autoridades, de manera que la autoridad no tiene injerencia en la celebración de dichos convenios.

En consecuencia, para ellas, la Ley de Transparencia deviene inconstitucional porque permite una confusión entre el medio y el fin de la propia Ley, de tal suerte que el fin ya no sea que las autoridades puedan verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, sino que al amparo de la Ley que se reclama el fin resulte en que cualquier persona pueda imponerse de papeles, información o documentos que son propiedad de particulares.

Sobre el particular, al resolver el amparo de revisión, la Primera Sala concluyó que el ordenamiento legal de referencia en ningún momento viola el artículo 16 de la Constitución Federal, ya que para que las autoridades puedan dar cumplimiento al mandato contenido en la Ley de Transparencia (fin), se requiere que en ejercicio de sus facultades, realicen un acto de molestia (medio), dando cumplimiento al mandato contenido en el artículo 16 constitucional, esto es, ejerciendo sus facultades a través de un acto de molestia que cumpla con un objetivo determinado.

Además, la Primera Sala concluye que la Ley impugnada, su Reglamento y el Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la

Información, prevén en su conjunto la posibilidad de que la autoridad gubernamental ante la cual un ciudadano solicite determinada información o documentación que involucre a otra persona, ya sea física o moral, antes de acceder a proporcionarla, debe notificar a las personas interesadas e involucradas directamente con la misma, para que tengan oportunidad de manifestar lo que a su derecho corresponda. Por lo anterior, la Ley de Transparencia tampoco contraviene la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Igualmente, se considera en la sentencia de la Sala que los preceptos legales impugnados por las recurrentes no son inconstitucionales, entre otras razones, porque a partir de la lectura de los artículos 3, 41, 42, 47, 64 y 65 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, se advierte que:

1. En los convenios de interconexión, contrariamente a lo manifestado por las recurrentes, sí participan las autoridades administrativas, en el caso particular, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
2. Los convenios de interconexión, además de ser un acuerdo de voluntades entre particulares, en el que interviene la autoridad administrativa, son documentos que por sus propias características se encuentran depositados en un registro de telecomunicaciones que, de acuerdo con la Ley Federal de Telecomunicaciones, es de carácter público y puede ser consultado por cualquier persona.
3. Es la propia Ley Federal de Telecomunicaciones, y no la Ley de Transparencia, la que obliga la publicidad de la información en cuestión, con las salvedades de confidencialidad.
4. En consecuencia, las quejas, de conformidad con la Ley Federal de Telecomunicaciones, se encuentran obligadas a darle publicidad a sus convenios de interconexión que celebren, al formar parte del registro de telecomunicaciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 64 y 65 de dicha Ley.

Ahora bien, como manifesté anteriormente, no comparto algunas de las consideraciones plasmadas en la sentencia, toda vez que desde mi punto de vista, en la resolución de la Primera Sala se deja de lado la definición de temas sumamente importantes, como es el relativo a los alcances y, en su caso, límites del derecho de los particulares para exigir que se les dé acceso a la información de otros particulares, con base en la Ley de Transparencia, por el solo hecho de que dicha información obre en poder de una autoridad.

Desde mi perspectiva, en la sentencia era menester analizar en qué casos podría negarse el acceso a la información que atañe a gobernados cuando ésta se encuentre bajo resguardo de autoridades, por tratarse de uno de los límites al derecho a la información plasmado en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del criterio sostenido por el Pleno de esta Suprema Corte en la tesis aislada número P. LX/2000, en la que se establece que el ejercicio de tal derecho se encuentra limitado, tanto por los intereses nacionales y de la sociedad, como por los derechos de terceros.

Asimismo, considero que era necesario abordar el análisis de los preceptos legales impugnados con independencia de lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones, pues la constitucionalidad o inconstitucionalidad de determinadas disposiciones legales —específicamente, de la Ley Federal de Transparencia—, no puede hacerse depender de lo que establezcan otras disposiciones legales de igual jerarquía, sino de su adecuación o no al texto constitucional y a las garantías que éste establece en favor de los gobernados.

En este orden de ideas, me parece que en el proyecto se debió haber analizado con mayor detenimiento si la Ley de Transparencia puede resultar violatoria de garantías, al no distinguir entre la información pública propiamente dicha y la información de carácter privado que, aunque obre en poder de un ente público, deba permanecer con tal carácter, que es básicamente de lo que se duelen las recurrentes.

Ahora bien, la tesis aislada en comento establece lo siguiente:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: XI, Abril de 2000

Tesis: P. LX/2000

Página: 74

DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. *El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como “reserva de información” o “secreto burocrático”. En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada*

garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados”.¹

A partir de la lectura de esta tesis —la cual, como se anotó, fue invocada por las quejas en sus conceptos de violación—, se advierte que, de acuerdo con el criterio sostenido por el Tribunal Pleno, el derecho a la información no es absoluto, sino que se encuentra supeditado a ciertos límites, a saber: la seguridad nacional, los intereses de la sociedad y los derechos de los gobernados.

Sobre el particular, cabe recordar que este criterio fue sostenido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver por unanimidad de ocho votos, el Amparo en Revisión 3137/98, en sesión celebrada el dos de diciembre de mil novecientos noventa y nueve. En la ejecutoria respectiva, el Tribunal Pleno realizó un amplio estudio del artículo 6° constitucional, en el que se consagra lo que se entiende como libertad de expresión y el llamado derecho a la información que, como complemento de la primera, le da al individuo el derecho de recibir una información objetiva y oportuna.

En dicha sentencia, se indica que, como garantía constitucional que es el derecho a la información, su titular es todo aquel sujeto que se encuentra en la situación de gobernado, atendiendo al artículo 1o. de la Constitución, y que, en consecuencia, la titularidad del derecho debe considerarse atribuida a cualquier persona jurídica, física o moral. Correlativamente, el sujeto pasivo u obligado por el derecho lo es el Estado, que está constreñido a garantizar que se permita o proporcione dicha información, sin más límites antes que las establecidas en la propia Constitución y en las leyes.

1 Amparo en revisión 3137/98. Bruno F. Villaseñor. 2 de diciembre de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel, Juventino V. Castro y Castro y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Gonzalo Arredondo Jiménez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintiocho de marzo en curso, aprobó, con el número LX/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de marzo de dos mil.

Tales limitaciones al derecho a la información de suyo implican que no se trata de un derecho absoluto y, por tanto, debe entenderse que la finalidad de éstas es la de evitar que este derecho entre en conflicto con otro tipo de derechos.

Dentro del primer tipo de limitantes al derecho a la información, que se refieren a la seguridad nacional, se encuentran aquellas normas que, por un lado, limitan el acceso a la información en esa materia, por razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses generales del país y, por el otro, aquéllas que sancionan la inobservancia de esa reserva.

Por cuanto se refiere al segundo tipo de limitantes, que se encuentran referidas a intereses sociales, se tienen aquellas normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, así como la salud y la moral públicas.

Por último, se encuentran aquellas excepciones al derecho a la información que tienden a la protección de la persona, esto es, que protegen el derecho a la vida y privacidad de los gobernados, que si bien no están enumeradas en el texto constitucional, se desprenden de diversos preceptos que consagran derechos de naturaleza individual, tales como: la libertad de trabajo, industria o comercio, la libertad de imprenta, la libertad de expresión, la garantía de seguridad jurídica, la garantía de legalidad, la garantía de audiencia, la garantía de inviolabilidad de las comunicaciones privadas y la libertad de culto, entre otras.

De acuerdo con lo considerado en la sentencia pronunciada por el Pleno, el soporte constitucional de las citadas excepciones o limitantes al derecho a la información es el artículo 6º, parte final, de la Constitución Federal, interpretado en sentido contrario, y demás disposiciones constitucionales a que se ha hecho mención, según la materia que dé motivo a la limitante al derecho a la información.

A partir de las reflexiones expuestas, se concluye en dicha sentencia que el derecho a la información no es absoluto, es decir que no puede ser garantizado indiscriminadamente, en todos los casos, sino que el respeto de su ejercicio encuentra limitantes que lo regulan y, a su vez, garantizan atendiendo a la materia a que se refiera.

Con base en tales premisas, resulta claro que no toda la información que obre en poder de la autoridades puede ser materia de difusión general o de acceso público, en la medida en que involucre a alguna de las materias indicadas. Asimismo, la ley que regule el acceso a cierta información, como es el caso de la Ley de Transparencia, no debe ser el simple camino procesal de acceso a la información que garantice la libertad e

igualdad en su recepción, sino también el instrumento protector de aquellas materias y, en particular, de los intereses de terceros, constituyéndose así, por razones lógicas, en una directa y quizá la más intensa limitante posible del ámbito del derecho a recibir información.

Por lo tanto, es al tenor de esas premisas que, en mi opinión, debió analizarse la constitucionalidad de los preceptos legales tildados de inconstitucionales por los ahora recurrentes; sobre todo, si se toma en consideración que la Ley de Transparencia tiene como fin esencial brindar acceso a la información pública gubernamental, para garantizar una adecuada fiscalización y rendición de cuentas de las autoridades —según se advierte de las Exposiciones de Motivos de las distintas iniciativas que se presentaron durante el proceso legislativo correspondiente—, y no así brindar un acceso libre e indiscriminado a la información de particulares que obre en poder de entes públicos, cuando ello pueda representar una violación a su derecho a la privacidad y demás garantías que establece la Constitución a favor de los gobernados.